

# 工会归位，履行安全生产监督职责



中国劳工通讯

([www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk))

2020年8月

# 目录

前言.....	1
一、现实与理想：工会的作为与法律责任.....	2
1.1 事故与问责，重复的故事：工会始终只是闲角.....	2
1.2 履责不力，追责缺席：法律框架下的工会监督.....	4
二、安全生产监督状况堪忧.....	7
2.1 安全生产制度体系：四大角色缺一不可.....	8
2.2 行政难以兼顾监督：以建筑业为例.....	10
2.3 行政监督失效，工会成为破局关键.....	11
三、外国安全生产监督的四个案例.....	12
3.1 美国纽约三角地内衣工厂火灾.....	12
3.2 英国 Aberfan 煤矿矿堆滑坡事故.....	13
3.3 加拿大新斯科舍省 Westray 煤矿爆炸事故.....	14
3.4 加拿大 Elliot Lake 铀矿职业病事件.....	15
四、工会归位，履行安全生产监督职责.....	17

# 前言

2019年3月21日爆炸发生时，响水县的王立一正在家里和亲戚们打麻将，玻璃炸碎、门瞬间变形无法打开，他的妻子和孩子用被子蒙着头才在掉落的天花板下逃过一劫。不过，同村人的微信朋友圈内容立刻从化工厂招聘信息变成了寻人启事，王立一一家事后才知道，发生爆炸事故的是距离他们不足一公里的天嘉宜化工厂，事故中78人丧生、76人重伤。

2016年11月24日，听到巨响的那一刻，张师傅正如常进行浇筑，他立刻从倒塌中的建筑往外跑，好在没有受伤。不过，这次日夜赶工、水泥凝固未达稳定期导致的丰城电厂工地坍塌，让张师傅的73名工友丧命。就在他逃出生天后的几个小时，记者询问施工单位负责人是否因为赶工期而导致事故，该负责人却回答：“赶工期也要赶。现在具体什么情况不好说，领导都还在开会。”

把时间再往回拉十年，2005年2月14日，矿工的家属们聚集在矿井周围，好像离事故发生地点近一点，下落不明的亲人被找到的可能也就能大一些，“离我家不远的邻居爆炸时在井下当班，至今还没有消息！”这场发生于阜新孙家湾煤矿井下瓦斯爆炸，最终导致的214人死亡，30人受伤。

.....

无数个工人、无数个家庭的命运就这样被改变了，在照常开工的日子里、在日常打麻将的瞬间。之后，遇难者家属丧失亲人后的情绪、独自生活的日常都被遮蔽了，当他们再次出现在新闻里，他们变成了签订赔偿协议、领导送水果送牛奶的对象。再然后，媒体的聚光灯和大众的关注就永远从他们身上移开了，直到下一次事故，又一波与他们命运几近雷同的群体出现，再下一次，又一波。

时间拉远又拉近，煤矿、化工厂、电厂、建筑工地上的事故始终照着万年不变的程式化剧本上演：立法——违法——发生事故——调查——处罚责任人——等着下次事故——再调查——再处罚责任人——继续等着下次事故发生.....

在安全生产工作中，政府不论在安全规划制定上，还是在监管方面，都承担着与工人们的安全生命辅牙相倚的责任。但我们往往忽略——工会——这个代表工人利益的组织，也有法律规定的对安全生产进行监督的职责。那么，在安全生产监督方面工会做了什么？工会能否成为行政监管不力的破局关键？

# 一、现实与理想：工会的作为与法律责任

## 1.1 事故与问责，重复的故事：工会始终只是闲角

根据我国《安全生产法》的规定，安全生产的监督管理主要落在地方人民政府和安全生产监督管理部门肩上。政府制定安全生产规划，并领导组织实施。安全生产监督管理部门的责任则更广泛，从制定年度监督检查计划，到进行监督检查，再到发现隐患时及时处理。虽然中国大型安全事故的数量以及伤亡人数在过去十年有所下降，但是历次大型事故发生后，工作场所内安全管理长期不规范问题才浮出水面。在发生事故的企业中，更有不少是刚“通过”检查或者被批违规但未做出任何整改的。由此看来，现存的以安监部门及地方政府牵头、生产经营单位负责的监督机制，最终往往流于形式、以冗长的事故报告作结，在预防事故发生方面效果不彰。

那么，工会具体在安全生产监督中做了什么？中国劳工通讯通过翻查工会网站、媒体新闻以及电话联络各地工会，选取了以下事件做出说明：

事故简介		工会作为		
时间地点	伤亡情况	日常生产工作中	事故发生后	工会是否被问责
2019年3月21日，江苏响水天嘉宜化工厂爆炸事故	78人死亡，76人重伤，640人住院治疗，直接经济损失19.86亿元	盐城市总工会在过去两年中：开办劳动保护监督检查员培训班；举办“安康杯”竞赛；邀请专业教授举办“增强职工隐患排查和应急能力”专题讲座；参加省内召开的重特大生产安全事故应急演练会议，会议决定要深刻吸取教训、强化专项整治、完善应急预案、落实安全责任。	事故发生1日后，由应急管理部和应急管理总局牵头，中华全国总工会参与其中。	无

2016 年 11 月 24 日，江西丰城发电厂坍塌事故	73 人死亡，2 人受伤，直接经济损失 1 亿 197 万元	中国海员建设工会：进行安全教育宣传，在安全生产月开展安康杯劳动竞赛。 宜春市总工会：在夏季开展夏季“送清凉”慰问活动，改善职工夏季生产生活条件和工作环境；举办全市非公企业职工代表暨工会资产管理、安全生产培训班。	宜春市总工会和中国海员建设工会均没有参与事故调查和善后处理。	事故责任人邓勇超虽为工会主席，但他所受处罚，没有一项与他没有履行工会主席职责相关。
2005 年 2 月 14 日，辽宁阜新矿业集团孙家湾煤矿井下瓦斯爆炸	214 人死亡，30 人受伤	？	阜新市总工会和矿区工会的干部们在第一时间赶往事故现场，阜新矿业集团工会表明会负责慰问和安抚家属的工作；全国总工会向遇难矿工家属捐赠 100 万元慰问金，辽宁省总工会向遇难矿工家属捐赠了 20 万元慰问金。	无

关于“11·24”丰城事故，中国劳工通讯电话采访了[宜春市总工会以及中国海员建设工会](#)。宜春市总工会负责安全生产工作的经济技术部工作人员表示，丰城三期发电厂作为国企，其工会关系不在地方，而归产业工会管，受限于工会体制，地方工会无法开展相关工作。“现实的实际情况，就是他们的工会组织关系不在我们宜春，也不在丰城市。如果工会组织不在这里面的话，我们怎么指导人家开展工作？他也不会听你的。”

中国海员建设工会专门负责建筑行业的建设工作部表示，全国总工会权益保障部作为国务院事故调查组成员，参与了事故调查，但专管建筑行业的海员建设工会并未参与其中。尽管如此，建设工作部工会干部强调，“安全第一，生命至上”始终是工会的原则。除了安全生产月、“安康杯”劳动竞赛，安全生产工作“我们天天都在宣传，天天都在搞的，我们每个工地上都有安全员，我们每天都在检查的。”海员建设

工会又表示，工会的安全生产监督工作要靠基层工会落实，产业工会不清楚具体情况。

工会声称始终重视安全生产，“天天宣传”“每天检查”，但丰城发电厂三期扩建工程发生的坍塌事故造成了严重伤亡。为了加快工程进度，建设单位提出并实施了“大干100天”活动。就在“大干100天”活动期间，2016年11月24日，7号冷却塔发生施工平台坍塌。显然，工会的安全监督不到位，未能发现并纠正诸如赶工期等安全问题。此外，根据[江西省总工会](#)网站显示，江西省各地安全生产工作都是以“安康杯”竞赛及安全知识培训为主，安全监督流于形式。



图片来源：江西省总工会

由此可见，在日常工作中，基层工会及部分企业工会、行业工会主要通过开展“安康杯”竞赛、专题讲座，强化企业及职工的安全生产意识，但具体的安全检查、前期的安全生产计划制定，工会则未能积极参与其中。事故发生后，工会也只是事故调查组的众多参与方之一，整个过程中，工会的监督职能无处发挥。

## 1.2 履责不力，追责缺席：法律框架下的工会监督

近三十年来几度修改的《中华人民共和国工会法》（下称《工会法》），在安全生产方面，始终囊括了工会的权利和义务。结合《安全生产法》《劳动法》，工会在安全生产方面的权利和义务可以概括为以下四个方面：

### (1) 对安全生产提出建议

政府制定劳动安全卫生等涉及职工切身利益的政策时，工会应该参与研究（《工会法》第三十三条）；企业讨论劳动安全卫生等涉及职工切身利益的会议，必须有工会列席参加（《工会法》第三十八条、《安全生产法》第七条）；

### (2) 协助企业开展工作

协助企业办好劳动安全卫生等工作（《工会法》第三十条）；

### (3) 监督安全生产工作

对劳动条件、安全卫生设施、安全生产工作进行监督（《工会法》第二十三条、《安全生产法》第七条）；

### (4) 代表工人维护工人权益

在企业不提供劳动安全卫生条件的情况下，代表工人交涉、要求企业改正、请求当地政府作出处理（《工会法》第二十二条）；工会在发现企业违规作业，或工人冒险作业的情况下，可以提出解决的建议（《工会法》第二十四条）；各级工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督（《劳动法》第八十八条）。

经过对法律的梳理，可以从两方面总结：第一，工业生产中涉及安全生产的整个流程——制定安全生产规章制度、开展安全生产工作、安全生产隐患或事故出现后的补救。每一环节，法律都赋予了工会参与其中的权利，力求让工人们通过工会这一途径参与到安全生产的规章制定和监督中去。第二，既然监督企业安全生产是工会的一项职责，那么，没有履行法律职责、使职工权益受损的工会，自然应该按照《中国工会章程》被追究相应责任。需要注意的是，事故发生与否，并不影响工会被问责，只要上述建议、协助、监督、代表工人任何一个环节失职，工会都应该被追究相关责任。

然而，结合上一节中所呈现的工会在众多事件中的表现，我们不难发现，早在安全事故发生前就存在安全隐患，但工会未能进行有效监督，最终导致工人的生命健康权受到极大的侵害，这无疑是在《工会法》《安全生产法》等法律法规下的重大失职。可是，在事故的处罚决定中，我们找不到任何一位工会领导因其工会工作不到位而遭到处罚。工会在数起事件中并非没有出现，但在政府和企业主导的安全监管模式中，工会只能以参与者、配合者的角色出现。

因此，工会在安全生产监督上缺位，实则是两方面共同作用的结果：一方面，极其强大的行政管理独占了安全生产监督的领导权，工会在这样的氛围下很难挑起主动权，对法律赋予的监督权充分运用；另一方面，缺乏对工会失职的问责，也让工会抱着不作为也能免于惩罚的侥幸心理。

下一章中，我们将进一步分析我国安全生产现状。在安全生产制度中，四大角色——立法部门、政府部门、企业、工人和工会缺一不可。现实中，行政力量同时包揽

了安全生产管理和监督的角色，既是执法者，也是监督者，但在预防事故的日常监督上失效。本应由工人主导的工会监督职责在行政为大的阴影下黯然失色。



## 二、安全生产监督状况堪忧

2020年6月是全国第19个安全生产月，今年的主题是“消除事故隐患，筑牢安全防线”。据统计，进入2000年以来，我国各类安全生产重特大事故和总体死亡人数分别有所下降，从最多时2001年发生重特大事故140起、2002年安全生产死亡人数近14万人，下降到2018年发生重特大事故19起、安全生产死亡人数约3.4万人。[国民经济和社会发展统计](#)显示，2019年各类生产安全事故共死亡29519人。其中，工矿商贸企业就业人员10万人生产安全事故死亡人数1.474人，比上年下降4.7%；煤矿百万吨死亡人数0.083人，下降10.8%；道路交通事故万车死亡人数1.80人，下降6.7%。

各类安全生产事故的死亡数字大幅下降，给人以问题已经大幅受控的印象。实际上，事故数量和死亡率的下降主要归功于事故后的行政关停命令。以煤炭行业为例，历次严重事故使政府在2000年代末大规模关闭和整合矿山，特别是山西省的核心煤炭地带；与此同时，进入2010年代，中国煤炭价格和需求有所下降，约有100万名矿工下岗。政府和市场的动力使煤矿关停，自然令生产意外大幅减少，不过煤矿行业的安全仍然令人担忧。每当煤炭需求回升，煤矿企业为了增加产量而绕过必要安全程序，重新启用废弃煤矿，相关事故便会发生。例如，2019年1月12日，在陕西省北部神木市附近，相对较新的李家沟煤矿发生井下冒顶事故，被困[21名矿工全部遇难](#)。

由此可见，尽管事故数量和死亡人数持续下降，但中国社会在安全生产上仍然存在急需处理的问题。每年频繁发生的各项事故仍然造成了中国工人的大量死亡，每个工人背后的家庭也因此受到无法磨灭的伤害。

中国劳工通讯从2014年底开始设立了“[安全事故地图](#)”，统计了2015年到2020年7月为止的2912起安全事故<sup>1</sup>。地图统计安全事故频繁发生的行业，首先是建筑业共有978起，约占33.6%；其次是环卫工共352起，约占12.1%；再次是煤矿，共292起，约占10%；制造业有281起，约占9.6%；维修保养有273起，约占9.4%；仓储/物流也有245起，约占8.4%。以事故类型来看，统计最多的是结构事故（多发于建筑业），共814起，约占28%；其次是交通事故，共563起，约占19.3%；爆炸有285起，约占9.8%；气体或化学品泄漏244起，约占8.4%；火灾173起，约占5.9%。

---

<sup>1</sup> 必须承认，该地图局限性较大，受限于客观信息来源、互联网审查、人工统计频次不均等原因，并不能真实反映出所有发生在中国的安全事故。例如，该地图2015年总共统计了578起安全事故；2016年却只统计了177起安全事故；2017年统计了382起安全事故；2018年统计了542起安全事故；2019年统计了643起安全事故；而2020年截止到7月，统计了249起安全事故。这些相差较大的数字出于统计的来源限制，并不能据此得出我国2016年安全生产形势格外好转或是2019年安全生产形势格外严峻的结论。不过，尽管统计数字只占实际发生事故总数的极小部分，但它依然有助于我们从性质和比例上了解中国的安全事故和安全危害。

## 2.1 安全生产制度体系：四大角色缺一不可

### 《中华人民共和国安全生产法》第三条

安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，强化和落实生产经营单位的主体责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。

安全生产制度应该由四个方面的角色共同完善：一是安全生产相关立法，由立法部门通过之后成为法律法规；二是政府部门行政执法，负责管理企业依法履行安全生产法律规定；三是企业落实工作场所依法履行安全生产规定要求；四是工会和工人监督企业落实情况。



四大角色本应各司其职，各有作为，各自把关。立法部门可以通过咨询、听取行业协会和行业工人意见反馈，拟定相应的行业安全生产法律规定、安全生产作业标准；政府则具体管理企业落实安全生产，通过行政执法、处罚来实现工作场所依法达到安全生产规定标准；生产经营单位作为责任主体，应该对履行安全生产负有重要责任，负责依法依规实现安全生产法律规定和作业标准，如有不合格会被依法处罚；而工作场所的工人和工会作为现场的直接参与者，可以监督企业落实安全生产情况。

现实中，我国安全生产制度存在“行政为大”的特色，在订立法律和企业落实之外，行政部门不仅承担了执法角色——管理企业落实安全生产法规，同时也承担起了监督角色——而这一角色本该由工会、工人承担，监督企业落实安全生产。

我国国务院设有专门部门，负责履行安全生产监管。2005年设立的国家安全生产监督管理总局负责拟定安全生产标准、管理企业安全生产，同时负责监督企业执行法规标准、查处违规企业、组织应急救援和事故调查处理等。2018年3月，国务院机构改革中撤销安监总局，组建应急管理部，同样负责监管企业安全生产。

那么，政府具体如何监督企业落实安全生产规范呢？行政部门往往通过安全生产培训和安全生产检查来完成事前的监管。各地政府常常强调，当地都有按照安监部门和应急管理部的要求进行安全生产月、安全生产培训等安监事项。不过，安全培训的形式往往是问答比赛、技能大赛等向上级展示成绩的面子工程。安全检查也未得到严格落实，有些企业通过送礼或给其他好处，让检查员对违规生产睁一只眼闭一只眼。即使企业在检查当中被认定违规，惩处的措施通常是对企业处以罚款，而非严格整改与验收。有时候，企业就算不做出任何改变，也能照常生产。在发生安全事故的企业中，有不少是刚“通过”检查或者被发现违规但未做出任何整改的。就安全生产的事前监管方面，行政系统进行安全培训和安全生产检查的效果成疑。

中央政府对安全生产不可谓不重视。2020年4月，国家主席习近平要求各级党委和政府把安全生产摆到重要位置，强调“层层压实责任，狠抓整改落实，强化风险防控，从根本上消除事故隐患，有效遏制重特大事故发生”。同一个会议上，李克强指出将全面开展《全国安全生产专项整治三年行动计划》。

从中央到地方，各级政府对于“安全第一、预防为主”、“安全生产重于泰山”等口号耳熟能详。一方面，中央政府和国务院多年来不断强调安全生产的重要性，地方政府对此不敢轻忽；但另一方面，我国安全事故总体上仍然以事故频发、伤亡众多、造成经济社会巨大损失的惨状呈现出来。各中原因，正是由于政府负责的安全生产培训和安全检查充斥着走过场、提前告知企业准备、罚款代替落实措施等问题，导致对于安全生产的监督预防难以避免地成为形式工程。而当事故发生之后，各级政府由于受到上级部门的压力，会对安全生产事故调查处理迅速反应。在这一方面，行政系统的执法权倒是能使他们很快调动各部门联合行动和调查事故。

翻查安全生产事故记录，中国安全生产一直在进行着一个死循环：立法——违法——发生事故——调查——处罚责任人——等着下次事故——再调查——再处罚责任人——继续等着下次事故发生……现实中，发生一起安全事故之后，各地安全生产监督部门常常是被动式反应，匆匆进行事故调查、找出事故原因，而后对过错方、企业主、当地官员进行问责。但除非是大型事故，大部分中小型事故责任方往往能够逃避惩罚。

不难看出，各地行政部门难以在事故发生之前有效地预防和监督安全生产，而往往着力于事后调查与处罚，长期处于无法建立起制度性安全生产监督机制的困境中，只能不断重复“发生意外事故——事故调查处理——等待下一次事故再发生”的循环。

## 2.2 行政难以兼顾监督：以建筑业为例

以建筑业为例<sup>2</sup>，我们可以观察到，当政府行政系统同时负责执法管理和监督企业安全生产时，难以做到有效监督行业安全生产。

中国劳工通讯 2019 年发表的研究报告《[建筑行业工会归位](#)》中曾专门统计：2003 年到 2018 年，15 年间，国务院就建筑行业安全生产发出了不少“通知”、“紧急通知”、“意见”、“办法”等等。例如，《[安全生产“十三五”规划](#)》在建筑业安全生产方面，既重视制度建设，“完善建筑施工安全管理制度……加强施工现场安全管理，严厉打击建筑施工转包、违法发包分包和违反工程建设强制性标准等行为”，也重视建筑施工方方面面的细节，如建筑施工事故防范关键环节包括“基坑支护及降水工程、结构拆除、土石方开挖、脚手架及模板支撑、起重吊装及安装拆卸工程、爆破拆除等”。

值得一提的是，建筑行业对于安全生产的立法不可谓不多，除了《建筑法》《安全生产法》，还有许许多多条例、办法，例如《建设工程安全生产管理条例》《安全生产许可证条例》《建筑施工安全生产标准化考评暂行办法》《建筑施工项目经理质量安全责任十项规定（试行）》《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督规定》《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》等等。

然而，建筑行业的安全生产状况如何呢？

与此形成鲜明对比的是，根据[统计](#)，2001 年以来建筑业连年发生重大事故。自 2009 年起，建筑业事故起数超过煤矿，连续 9 年为工矿商贸事故最多行业。2017 年建筑行业事故起数和死亡人数同比“双上升”，2018 年建筑业的事故总量仍然保持上升。

尽管有数不清的立法和行政执法管理规定，这么多年来，建筑行业仍然安全生产事故高发，反映政府依靠行政权力其实未能做到完善行业安全生产机制、预防和遏制安全事故的发生。

每次建筑行业发生大型安全事故，从中央到地方，各政府部门都忙得不可开交，发文件、通知、意见、通报，定期停工整改、定点停工整改等等。但是，多年过去了，文件、通知、意见、通报还是同一套行文，只是改了日期，事故还是不断上升。立法、执法都有了，监督、预防却总是做不到。

政府行政部门以发文件、通知、意见、通报的形式，试图减少建筑行业事故发生，就像蒙着眼睛的驴子拉磨，拉了一辈子，却还在原地打转。这也从根本上说明了，安全生产的四个角色（立法、执法、落实、监督）缺一不可，同一角色难以兼顾落实多重身份的功能。当政府身兼多重职能、安全事故惨剧循环、安全生产监督事实上失效的同时，我们不得不注意到，工会这一重要监督角色在安全生产制度体系中多年来一直缺位。

---

<sup>2</sup> 本节参考[《建筑行业工会归位》](#)（p40-45），中国劳工通讯，2019 年 1 月。

## 2.3 行政监督失效，工会成为破局关键

如上文所述，行政兼顾执法与监督双重角色，实际上造成监督失灵，而本应承担监督角色的工会则始终缺位。以事故高发的建筑行业为例，我们在《建筑行业工会归位》里一早提出过，激活建筑行业工会，以行业工会组织工人，保障工人职业安全与健康。

面对“总承包、专业承包、劳务分包关系界限不清、职责不明，现场管理混乱，以包代管、包而不管，安全技术交底和培训教育流于形式，不按专项方案施工，施工现场违规违章行为普遍”等问题，工会会员（工地现场施工工人）可以立即知会工会，以便工会向相关企业提出要求改善。如果相关企业继续不采取措施做出改善，工会便可依据《安全生产法》第五十七条第二款，以及《工会法》第二十四条“组织职工撤离危险现场”。

试想，在预防事故的主体责任人仍是建筑企业的情况下，如果建筑施工现场有足够多的工会会员，便等于多出了一组事故预防的主体监督人——工会会员，亦即是工地现场施工工人。就算是建筑企业存在侥幸心理，但工会会员（现场施工工人）不会心存侥幸。因为，一旦发生事故，第一受害人就是工人自身和他们的家庭。

工会会员在工会的组织下发挥建筑工地现场主体监督人的作用，既不会额外增加企业的安全生产开支，也不需要政府增加预算。更重要的是，工会和工会会员作为建筑工地现场安全生产的主体监督人，一定比政府人员和企业管理更加有效。

因此，我们必须指出，要落实安全生产的监督，应该回归的很重要但一直被忽视的一环——工会的监督作用。

如前所述，中国多部法律明确规定了各级工会组织在安全生产中必须履行监督责任，而工会作为工人的利益代表者，应该组织和代表工人，发动工会会员一起，在工作现场监督安全生产。

## 三、外国安全生产监督的四个案例

工会的缺位，导致生产安全第一线的情况无法被有效监督，是中国各类安全生产事故层出不穷，无法被根治的重要原因。那么，欧美国家等劳工权益与生产安全保障比较完善的先行者的经验，自然对于进一步分析和理解中国安全生产的现状与问题有很大的帮助。在此我们选取了四个西方国家的案例，展现工会等劳工组织的积极参与和监督是保障生产安全、促进情况改善的重要推动力。这些案例分别是：美国纽约三角地内衣工厂火灾，英国 Aberfan 煤矿矿堆滑坡事故，加拿大新斯科舍省 Westray 煤矿爆炸事故，以及加拿大 Elliot Lake 铀矿职业病事件。

### 3.1 美国纽约三角地内衣工厂火灾

第一个案例是知名的美国纽约三角地纺织厂火灾，是纽约市历史上最为严重的生产事故。1911年3月25日下午，位于曼哈顿的三角地内衣厂发生大火，因为楼梯间和出口的门被锁死（这是当时为了防止工人旷工和盗窃物资的常见做法），而钥匙又在直接逃跑的领班手中，这场大火造成了极为严重的伤亡。一共有 [146人遇难](#)，其中123人是女性，大多是年轻的新移民女工，最年轻的死者只有十四岁。火灾发生在周日下午，很多纽约人都亲眼目睹了这场惨剧，慌不择路的工人惨叫着从窗户跳下的场景让目击者终身难以忘记。

但这一悲剧被载入史册并非仅仅因为146名纽约人的惨死，更重要的是三角地火灾的教训成为了推动美国劳工权益与安全生产的重要转折点。二十世纪初的纽约已经是一个现代化工业化的发达大都市，但三角地等血汗工厂的存在，在上东区的灯红酒绿前，显得颇为格格不入。这些工厂的年轻女工们很多只有十几岁，[一周却要工作52小时](#)，周收入只有7到12美元不等。而这些工厂的工作环境十分简陋，生产管理上也往往充满漏洞。三角地火灾的起因，据信是堆积大量废料的[垃圾箱被香烟或火柴引燃](#)。据[幸存者回忆](#)，火灾当天工厂里的救火水桶是空的，经理却不以为意。尽管这些工人在美国的收入与生活水平的确显著高于在东欧的家乡，但三角地的惨剧与各类血汗工厂的工作环境与工人的生活状态使美国人开始反思，如何让美国的劳工阶层过上体面的生活，更有尊严地劳动。因此，三角地火灾也被认为是二十世纪美国社会“进步时代”的开始。

很快，纽约市和纽约州的立法机构与政府便成立了知名的“工厂调查委员会”，对全州工厂进行彻底检查，以确保安全生产的相关法规真正得到了执行。在接下来的两年内，委员会对数以千计的工厂进行了调查。当然，从纽约市到联邦的各级立法机关也随之通过了诸多新的法律规定来保障工人的安全与权益。从长期看，三角地火灾的冲击更是推动了整个美国在二十世纪上半叶劳工权益运动的发展。知名劳工权益活动家，小罗斯福政府的劳工部长 Frances Perkins，就是三角地火灾的目击者，并因此立志为劳工权益而行动。

三角地火灾绝不仅仅是一个“遵守与执行法律规定，工人权益才会得到保护”的故事。在中国以及其他很多国家，维护工人权益的法律规定同样数目繁多，却很少被认真执行。真正确保工人权益得到保护的力量，并非是纸面上的法律条文，而是时时刻刻都在关心劳动者的各类民间组织与团体。以三角地火灾为例，国际纺织女工工会（ILGWU）、妇女工会联盟（WTUL）等工会组织，以及许多活动家、政治家与团体都为死难者与其他工人的权益保障做出了贡献。当地的犹太社区、东欧、意大利移民团体也为死难者家属提供了诸多帮助来渡过难关，并处理各种善后工作，如确认死难者身份并安葬。尽管很多死难者是举目无亲孤身一人来到纽约的新移民，但他们的名字与故事并没有被忘记，在一个世纪后的今天，无数的研究与纪念活动确保他们没有白白死去。正是这些时时刻刻准备着为保护劳工权益而行动的力量，确保了各种各样的法规与制度能够真正得到执行，伤害劳工权利的行为能受到惩罚。

## 3.2 英国 Aberfan 煤矿矿堆滑坡事故

第二个案例，则是英国 Aberfan 煤矿的废土泥渣堆坍塌滑坡事故。由于该事故十分惨烈，一般被称作“Aberfan Disaster”，是伊丽莎白女王人生中最遗憾的事件之一。Aberfan 事故发生于 1966 年 10 月 21 日，共造成 144 人遇难，其中有 116 名儿童。当时 Aberfan 煤矿所产生的废土、矿渣等都以露天的方式堆积着，发生滑坡事故的 7 号矿堆是当时唯一仍在使用的矿堆，[有 34 米高](#)，体积约为 23 万立方米。十月是英国的雨季，在事故发生前，十月份的总雨量已超过 170 毫米，而 7 号矿堆就位于溪流之上。21 日早上七点半，有矿工注意到矿堆有滑坡的迹象，九时十五分左右，矿堆开始迅速液化、滑坡，形成了一股巨大的泥石流，以每小时 20 至 30 公里的速度冲向小镇的居民区。在摧毁无数建筑物并掩埋居民后，停滞下来的泥石流又很快凝固。[在受灾最为严重的 Pantglas 小学附近](#)，凝固下来的泥石流最高堆积到了九米高。

这场惨剧震动了全英国，英国政府迅速成立了调查委员会，并最终认定负责运营管理全国煤矿的国家煤炭局（NCB）对事故负有全责，但没有任何国家煤矿局的员工被起诉。调查报告称，事故虽然并非“邪恶”所致，但国家煤矿局的管理人员“完全无能”，并“无视了警告”，才导致这场本可被避免的事故发生。Aberfan 惨剧直接推动了《矿山与采石场法》1969 年修正案，修补了此前英国安全生产法规在矿渣堆积方面的重大漏洞。此外，Aberfan 惨剧的教训也有力推动了 1974 年《职业健康与安全法》的制定。

尽管调查委员会认为全国矿工工会（NUM）在 Aberfan 惨剧中有未能尽责监督资方确保生产安全的嫌疑（据信工会虽然注意到了当地居民对于矿堆的担忧，但因为担心处理矿堆的成本会导致煤矿倒闭而没有跟进），但在惨剧发生后，工会会员的数量有所增长，因为工人认为必须依靠工会来保障生产的安全。Aberfan 惨剧带来的一个重要教训就是，法律法规和执法监管机关的作为虽然重要，但往往只能起到亡羊补牢的效果。对于复杂的工业活动而言，风险随时存在，任何一方的轻微疏忽大意叠加在一

起，就足以导致严重的悲剧。调查委员会的报告发现，Aberfan 矿堆的风险长期被忽视，很大程度上便是因为英国[煤矿业监管人员与煤炭局工程师有着相似的背景](#)，导致他们有相同的思维盲点。但英国的铁路行业就意识到了这一缺陷，有意选择军队工程部门背景的工程师来进行监管。想要有效避免安全事故的发生，工人自身与工会必须随时保持警觉，积极行动，不放过一丝一毫的风险和对劳动者权益的侵犯，而不能仅仅指望监管者与执法部门。

### 3.3 加拿大新斯科舍省 Westray 煤矿爆炸事故

第三个案例，则是发生在加拿大新斯科舍省的 Westray 煤矿爆炸事故，造成 26 名矿工遇难。Westray 爆炸事故发生于 1992 年 5 月 9 日，是由煤矿开采过程中产生的甲烷与粉尘浓度过高导致的爆炸。由于矿井的坍塌，只有 [15 名遇难者](#)的遗体被运出煤矿外。很快，省政府便成立了调查委员会对 Westray 爆炸事故进行调查，当年十月，煤矿与四位经理被检方起诉，但由于证据不足等原因，最终所有指控都被撤销。煤矿很快被关闭，煤矿公司也很快破产倒闭，然而直到六年后，100 余名工人才拿到遣散费。

Westray 爆炸事故基本上是由管理方的违法违规行为导致的，是一场完全可以避免的人为安全事故，没有任何意外的成分。煤矿管理方在爆炸事故前就曾多次违反相关法律法规，煤矿曾于 1991 年发生四次顶板坍塌事故。管理方使用一种特殊但危险的方法掘进到煤层，并在实际开采的过程中违规继续使用该法，直到三个月后才被监管部门发现。且煤矿的通风与除尘系统也没有达到标准，使得开采产生的大量可燃气体与粉尘发生堆积，工人们曾数次抱怨井下有大量粉尘。此外，管理方对于安监部门的整改要求置之不理，就在事故发生的[数天前](#)，安监人员在回访中发现煤矿的通风情况依旧没有改善。最终，在 5 月 9 日清晨，机器产生的火花引爆了甲烷与粉尘，震动了整个加拿大。

这场完全由管理方的违法违规行为导致的悲剧是 1958 年以来加拿大最为严重的矿难，而加拿大人也震惊于最终居然没有任何事故责任方被定罪。加拿大劳工大会 (CLC)、联合钢铁工会 (USW) 等工会组织从 20 世纪 90 年代中期便开始大力推动新的立法，以避免同样的错误再次发生。2003 年，加拿大国会通过了 C-45 修正案，明确了公司与管理层在安全生产与职业健康上的刑事责任，使检方能够在相关事故中顺利地进行指控。但很多意见认为，C-45 法案更多只是政治家的一种姿态而已，因为在法案通过数年后，只有为数不多的责任人通过该法案被起诉追责。

Westray 事故与 Aberfan 惨案带来的教训是类似的，即使在加拿大等法律制度相对健全的国家，安监与执法部门也不可能做到事前消除一切违规违法行为并完全将安全事故防范于未然。工人与工会必须时时刻刻保持警惕，勇于制止一切错误而危险的生产行为，才能有效维护劳动者的权益，而非单纯依靠规章制度在悲剧发生后亡羊补牢。



### 3.4 加拿大 Elliot Lake 铀矿职业病事件

第四个案例发生在加拿大安大略省的 Elliot Lake，是因生产环境安全问题而引发的罢工示威。1974 年 4 月 18 日，安大略省 Elliot Lake 的 1000 余名铀矿工人因安全和健康问题发起了近四周的罢工。最终，资方作出让步，同意改善生产环境、增强工人的保护措施、加强体检、涨薪等诉求。而这次“野猫罢工”（没有经过工会官方同意的罢工），也成为了推动安大略省安全生产与职业健康立法改革的重要因素。不久后，安大略政府成立了由 [James Ham 博士领导](#) 的皇家矿工安全健康委员会，对该省矿业的安全问题进行了细致的分析与调查。由委员会调查报告提出的建议，最终产生了 [1979 年生效的《职业健康与安全法案》](#) (OHSA)，确保工人尤其矿工们的健康与生命安全能够得到有效的保障。现代安全生产监管的重要概念“[内部责任体系 \(IRS\)](#)”就是 James Ham 博士团队发明的。

加拿大大部分铀矿都集中在安大略省的 Elliot Lake 地区，随着二战后核能的迅速开发，当地一共建立起十余个大中型铀矿。在铀矿开张的十余年里，1973 年，铀矿工人和工会代表们发现了工人当中硅肺病与肺癌患者增多的现象，要求公司加强 X 光体检等措施。工人和工会请硅肺病委员会进行了调查，并将报告提交给资方，但资方称矿下的尘埃、氡气水平都在正常范围内，安抚工人无需担心。然而 1974 年春天，[安大略省官员在巴黎](#) 一场学术会议上发表了他们对于肺癌与辐射之间联系的研究，两位联合钢铁工会 (USW) 的代表也在场，而 Elliot Lake 铀矿工人大多加入了 USW。此前工会一直认为工人肺癌与硅肺病与其他类别矿工相似，是由铀矿开采过程中产生的硅尘引起的，而新的研究表明铀矿中的氡气才更具致癌性。他们对于安大略省卫生部门的研究发现感到震惊，认为安大略政府对工人因辐射致癌的风险知情不报，更没有因为这些发现而打算有所行动来应对铀矿的放射性所带来的独特风险。在另外一场旧金山会议上，安大略省几位医生的研究更发现 80 位曾在 Elliot Lake 铀矿工作的工人所患的尘肺病是放射性尘肺病。于是，失望而愤怒的工人们选择罢工来表达他们的不满。

这次罢工和随之而来的安全生产立法改进绝非一个孤立的安全生产事件，这并不是一个简单的工人发现权益与健康受到威胁，反抗、行动、然后成功的故事。这个案例与其他死伤惨重的生产事故相比，没有什么戏剧性，缺乏凄惨的劳工与愚蠢傲慢的资方的对立，但 Elliot Lake 铀矿罢工具有特殊意义：加拿大等发达国家的很多行业工会和其他工人组织，一直以安全生产主体的身份参与、主导着安全生产工作。以本案例中代表大量北美矿业冶炼业工人的 USW 来讲，他们和 Mine Mill 等工会组织早在各地政府进行正式的安全生产立法工作前，就早已自行进行相关的调查研究，并与 [资方订立了各类安全生产健康标准](#) 以保障工人的健康，亦持续关注着工业的最新发展，主动搜寻新的风险并去应对。政府的立法工作，不如说是对于工人及工会日常安

全生产工作的阶段性归纳和制度化。工人和工会掌握着自身权利，在博弈与谈判中是最大的主角，而非被动接受或拒绝。

工人们不是、也不应该是等待充满善意的政府来拯救、保护的脆弱受害者，而是有智慧、有力量，能够掌握、捍卫自身权利的公民。而安全生产问题，也绝非一个静态的、发生问题再处理的过程。很多人倾向于以毕其功于一役的思维去理解安全生产问题。但这是错误的，从本章的四个案例中可以发现，安全生产的维护是一场长期的、动态的、随时随地都在进行改进的过程。没人能够消灭一切事故，旧的做法总有漏洞，新的技术也会带来新的风险，但一个健康的劳工、工业生产体系，必然会持续控制已知与未知的风险，使安全生产状况与工人权益不断发生制度性改进，进入正反馈循环。

美国的工人，在三角地火灾的年代依靠社会各界的力量与帮助建立了现代化安全生产机制与劳工组织，而劳工权益的保障，又促进了工人背后的社区力量的发展壮大。在 Aberfan 事故当中，工人选择支持工会来监督企业与政府保障安全，而工会若不作为，也会被政府等力量追责。到了 Elliot Lake 罢工的二十世纪七十年代，USW 等工会已经成为了视野与能力不亚于专业政府机构的存在，构成了工人身边严密的安全网。

但在中国，这样的努力较为少见，缺乏对安全生产的制度性改善，建立安全生产良性循环的基础薄弱。中国的大部分工人要么没有一个能够真正努力保障自己的工会，要么便是连一个装饰性的花瓶工会都没有。要从根本上改善中国安全生产状况，第一步便是从工会的改变着手。

## 四、工会归位，履行安全生产监督职责

安全生产制度体系中，四个角色各司其职，缺一不可。立法部门负责制定安全生产法律法规以及各行业安全标准；政府部门执法，确保企业依法遵守相关规定；企业作为安全生产责任主体，落实工作场所的安全规定要求；工会和工人在工作场所一线监督企业的落实情况。然而，现实中政府部门既做执法者，又做监督者，导致安全生产监督形式化，难以预防事故发生并制度化改善安全生产问题。而本应承担监督职责的工会则长期缺位。

我国法律赋予工会对企业安全生产进行监督的权利，工会行使安全生产工作的监督权利才能履行保护职工劳动安全的义务。既然监督企业安全生产是工会的一项职责，那么，履责就是强制性的。如果工会不履行监督责任，无论有没有发生事故，工会都应该因为没有履责而被问责。

然而，各级工会多年来在安全生产的监督中缺位，工会干部也从未因为不履责而被问责。工作场所的安全生产重在预防，一方面要靠生产经营单位对其安全生产工作负责；另一方面，更要靠基层工会履行安全生产监督责任，二者缺一不可。而现实中，中国安全生产走不出死循环的最重要原因是一一虽然有大大小小的立法和执法规定，虽然有行政部门负责监督安全生产，但事实上行政权力失效、无法有效落实监督，而处于工作现场的工人根本没有被发动参与安全生产的预防与监督一一多年来的工会缺位、工会干部监督失职不用负责，导致最重要的监督角色工会在安全生产方面缺位。

中国劳工通讯认为，改善我国安全生产状况，首先应该从行业工会的有效运作入手。首先，应该将一线工人组织加入各类行业工会，成为工会会员，从而使行业工会在一线工人当中具有充分的代表性。其次，应当推动一线工人中有充分代表性的行业工会，与在企业当中有充分代表性的企业协会，通过年度集体谈判，达成具体的行业年度集体协议，约定不同工种的工资待遇规范和支付方法，并确定工伤保险等保险的缴费方法和缴费额度。每名工人在工作开始之前都应该缴纳各种保险，从而最大程度避免雇主故意或无意违法。

重要的是，在安全生产方面，通过行业年度集体协议所约定的方式，一线的行业工人们将能够在工作现场直接参与安全生产和职业健康的监督和维护。如此，将工人本身从安全事故和职业伤害的最大潜在受害者，变成最有效的监督员。而且，工人在工作现场随时随地进行安全生产和职业健康监督，比政府应急管理部的监督更有效，也无需增加公共预算。

同时，以行业年度集体协议的约定，一旦不幸发生工伤、工亡、职业病，或者出现雇主违法欠薪等情况，只需按图索骥，依照行业年度集体协议，各方责任清清楚楚，当事工人无需浪费时间和金钱进行仲裁诉讼，更能够减少因绝望而发生的悲剧。

2018年10月29日，习近平对中华全国总工会新一届领导班子集体讲话，要求“哪里的职工合法权益受到侵害，哪里的工会就要站出来说话”，这为我国工会在劳

资利益协调和冲突中能够发挥更加主动的作用——即从被动维权向主动协调和谈判转型，给出了巨大的空间。

本报告认为，中华全国总工会应该充分运用这一空间，从事故多发的行业如建筑行业、矿工行业、环卫工行业、仓储物流行业入手，着手建立建筑行业工人工会、矿工行业工人工会、环卫行业工人工会、仓储物流行业工人工会，积极探索从被动维权向主动协调和谈判转型的路径。工会在努力做到“哪里工人合法权益受到侵害，哪里的行业工人工会就要站出来说话”的同时，更应该主动往前多迈出一步，各地行业工会应该主动与企业协会展开集体谈判，探索以行业年度集体协议的方式规范行业安全健康运行、保障工人生命权利与工作权利的新路径。